

APORTES *al debate* *parlamentario*

19

Presentación de Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe

El sistema de protección social y laboral en México. Contribución paradójica a la lucha contra la desigualdad

El pasado 10 de agosto de 2021 la Comisión Especial para el Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030 en México del Senado de la República, el Instituto Belisario Domínguez (IBD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentaron el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 “Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe” y el documento de trabajo para el caso mexicano “El sistema de protección social y laboral: contribución paradójica a la lucha contra la desigualdad” que fue uno de los informes de antecedentes preparados por especialistas del PNUD-México de cara a la elaboración del Informe regional.

El evento fue inaugurado por la Sen. Nancy de la Sierra, presidenta de la Comisión Especial para el Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030, el Sr. Lorenzo Jiménez de Luis, representante residente del PNUD en México y el Sen. Eduardo Ramírez Aguilar, presidente de la Mesa Directiva del Senado. La presentación del informe regional estuvo a cargo de la Sra. Marcela Meléndez, economista en jefe del *Bureau* Regional para América Latina y El Caribe del PNUD, mientras que en la exposición del capítulo sobre el caso mexicano participó una de sus cinco autoras: la Sra. Cynthia Martínez, economista en jefe del citado *Bureau*. Posteriormente, el investigador y encargado de la Dirección General de Investigación Estratégica del IBD, el Dr. Jesuswaldo Martínez comentó los hallazgos del informe, y la encargada de clausurar el evento fue la Sen. Claudia Ruiz Massieu, en representación del Sen. Miguel Ángel Osorio Chong, presidente del IBD.

En términos generales, el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 destaca que América Latina y El Caribe es una región de grandes contrastes, donde la riqueza y la prosperidad coexisten con la vulnerabilidad y la pobreza extrema que se caracteriza por un crecimiento sumamente volátil y, en promedio, bajo, que se explica por una productividad muy baja. El Informe sostiene que la región se encuentra en una doble trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento, dos fenómenos que interactúan en un círculo vicioso que limita la capacidad de progresar en todos los frentes del desarrollo humano y concluye que es necesario comprender la naturaleza de la trampa para liberarse de ella (PNUD, 2021).

Por su parte, el documento de trabajo para el caso de México presenta un análisis de la seguridad social, la protección del trabajo y los programas de lucha contra la pobreza, desde una perspectiva normativa, programática y presupuestaria. Revela un sistema articulado basado en el estatus ocupacional de la población, lo que resulta en una oferta fragmentada de servicios, coberturas y protecciones. Destaca que la seguridad social contributiva se dirige exclusivamente a los trabajadores empleados formalmente y sus beneficiarios, lo que en los hechos representa a menos de la mitad de la población. Por ello, coexisten programas de seguridad social no contributiva y programas compensatorios de lucha contra la pobreza. El conjunto de beneficios otorgados por cada sistema es distinto y las asimetrías presupuestarias entre ellos resultan en desigualdades importantes que, no solo se observan entre sistemas, sino también entre la población que

APORTES al debate parlamentario 19
**Presentación de Informe Regional de Desarrollo Humano 2021
del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**
Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 Ciudad de México
Impreso en México. Agosto de 2021
Distribución gratuita

participa en la seguridad social contributiva. Por otro lado, dado que el valor que los trabajadores imputan a las prestaciones de la seguridad social contributiva es inferior a su costo, esta es percibida como un impuesto implícito al trabajo formal. A la par, la seguridad social no contributiva representa un subsidio a la informalidad, por lo que la combinación de estos elementos castiga la productividad (Correa, et al., 2021).

Bienvenida e inauguración

La **Sen. Nancy de la Sierra** comenzó su intervención subrayando que el PNUD es un aliado estratégico para la Comisión que preside puesto que ambas instituciones firmaron el pasado mes de junio un convenio de colaboración en materia de acciones legislativas para el cumplimiento de la Agenda 2030 en México. Destacó que el Informe del PNUD parte de la premisa de que América Latina y el Caribe se encuentra en una trampa de desarrollo desde hace décadas ocasionada por la alta desigualdad persistente y el bajo crecimiento, dos fenómenos que han afectado la calidad de vida de los latinoamericanos y provocado que los Estados tengan una baja productividad. Posteriormente refirió que la desigualdad es un problema estructural latente puesto que Latinoamérica es una región de enormes contrastes, entre riqueza y pobreza extrema, y el Informe PNUD es revelador: el quintil más rico de la población representa alrededor del 56% de los ingresos nacionales y, mientras 105 multimillonarios poseen un patrimonio neto combinado de \$446,900 millones de dólares, dos de cada diez personas aún padecen carencias alimentarias. Además, se trata de una de las regiones más inseguras al concentrar el 34% del total de muertes violentas a nivel mundial.

La senadora señaló que la desigualdad estructural es un problema de gran complejidad que ha persistido a lo largo de décadas y se transmite de generación en generación, pues es de carácter multidimensional y va más allá de los ingresos: a nivel de las personas, trae consigo: pobreza, hambre, falta de oportunidades y de acceso a servicios básicos como la salud y la educación, genera polarización social, violencia, inseguridad e injusticia. Y a nivel Estado afecta al desarrollo de un país, limita el crecimiento y la productividad; y, afecta la gobernanza al

provocar falta de credibilidad institucional ante la concentración de poder económico y político en pocas manos, que buscan el beneficio individual encima del social.

De la Sierra resaltó que los problemas estructurales como la desigualdad deben atenderse con un enfoque de integralidad, interdependencia y sistémico, tal como lo dicta la Agenda 2030, por lo que es necesario diseñar políticas públicas y leyes integrales alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con un enfoque sistémico y visión de largo plazo que tome en cuenta las tres dimensiones del desarrollo: la social, la económica y la ambiental. Después mencionó que el contexto coyuntural generado por la pandemia de COVID-19 ha profundizado, ampliado y exacerbado los niveles de desigualdad existentes, pues según cifras de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), 22 millones de personas han caído por debajo de la línea de la pobreza, a causa de la pérdida de empleos, la reducción de ingresos de las familias y el cierre de empresas y negocios.

La senadora cerró su intervención afirmando que la Agenda 2030 no tiene colores ni partidos puesto que se trata de un compromiso del Estado a largo plazo que debe integrar a todos los sectores de la sociedad y expresó su beneplácito porque la presentación del Informe Regional del PNUD en el Senado será sumamente útil para diseñar una agenda legislativa de cara al inicio de la LXV Legislatura.

El **Sr. Lorenzo Jiménez de Luis** abrió su intervención mencionando que el título del Informe regional “Atrapados” pretende, en el fondo, poner de manifiesto la realidad que viven la inmensa mayoría de países de la región al estar “aprisionados” o “encarcelados” entre una alta desigualdad -un problema estructural- y un bajo crecimiento y productividad, exacerbado por la coyuntura actual de la pandemia de COVID-19. Ante esa realidad, el Informe Regional refleja que se trata de una serie de problemáticas interdependientes que exigen políticas públicas en las que la participación de todos los actores es fundamental, mientras que el documento de trabajo para el caso nacional se trata de la parte “mexicanizada” del Informe Regional y evidencia que el sistema de protección social impulsa la desigualdad al diferenciar entre sector formal e informal. En ese sentido, la propuesta del PNUD es crear un

sistema de seguridad social más inclusivo de carácter universal, aunque reconoce que se trata de una cuestión de política pública que requiere de bastante decisión política, pues involucra a todos los actores relevantes: al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a la sociedad civil, academia, sector empresarial y trabajadores.

Jiménez continuó su discurso aludiendo que el asunto clave para México y todos los países de la región es la necesidad imperiosa para que se impulse un nuevo contrato social que desemboque en una nueva gobernanza efectiva e inclusiva con todos los actores participando. Sin embargo, el PNUD no lo puede hacer porque su función es acompañar, no dictar políticas públicas, por lo que invitó al Senado de la República a asumir ese protagonismo en México y ofreció su apoyo técnico durante el proceso.

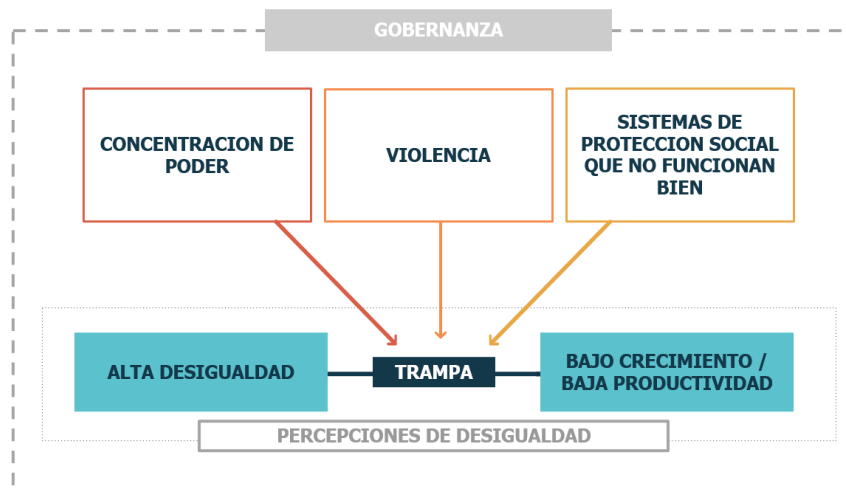
El **Sen. Eduardo Ramírez Aguilar** dirigió un breve mensaje resaltando que una de las funciones primordiales del Estado es promover el desarrollo de sus pueblos como el medio para reducir las desigualdades y lamentó que en los países de América Latina y El Caribe haya un rezago muy marcado en la materia. Apuntó que el riguroso diagnóstico presentado en el Informe Regional del PNUD debe desembocar en el inicio de nuevas estrategias y acciones que permitan transformar a las sociedades latinoamericanas y que se implementen políticas públicas que se traduzcan en un desarrollo perdurable y justo. El esfuerzo debe centrarse en procurar mejores condiciones debidas para las personas más desfavorecidas.

Ramírez cerró su participación afirmando que el desarrollo humano debe ser entendido como una cuestión integral que requiere ser atendida desde un punto de vista multifactorial que incida en cada uno de los aspectos de la vida de las personas, tal y como lo plantean los 28 ODS de la Agenda 2030, y resaltó que el gran reto para México es implementar políticas transexenales, pues cada cambio de administración pública federal suele desechar las anteriores y empezar de nuevo.

Presentación de Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe”

La **Sra. Marcela Meléndez** mencionó que el argumento central del Informe es que América Latina y El Caribe se encuentra en una “trampa” de alta desigualdad y bajo crecimiento por una serie de factores, entre los que destacan la concentración de poder, la violencia y la prevalencia de sistemas de seguridad social que no funcionan bien (véase esquema 1). Si esos factores se atacaran de la manera correcta, América Latina y El Caribe podría moverse en la dirección correcta en los frentes, aunque depende enteramente de la gobernanza local.

Esquema I: La trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento



Fuente: PNUD (2021, p. 3).

El capítulo 1 se titula “¿Atrapados? Desigualdad y crecimiento económico en América Latina y el Caribe” y destaca que se trata de la segunda región más desigual del mundo, pues los países que la conforman son más desiguales que otros con niveles similares de desarrollo, ya sea medido en términos de Producto Interno Bruto *per cápita* o su Índice de Desarrollo Humano. La desigualdad, al igual que la pobreza, es multidimensional y va más allá de los ingresos. Tres ejemplos de esta situación son: 1) las mujeres están en condición desigual respecto a los hombres en el mercado laboral; 2) la población LGBT+ enfrenta discriminación en gran parte de los aspectos de sus vidas; y, 3) las minorías étnicas y raciales carecen de reconocimiento como agentes económicos y políticos activos. El capítulo concluye que América Latina se caracteriza por un crecimiento económico muy volátil y, en promedio, bajo, asociado con una baja productividad, por lo que comprender la naturaleza de esa “trampa” es el primer paso para liberarse de ella.

El capítulo 2 “¿Qué piensa la gente acerca de la desigualdad y cómo cree que debería ser la respuesta en materia de políticas?” comienza reconociendo que los indicadores y datos cuantitativos que se obtienen de encuestas y censos son insuficientes para medir la desigualdad, por lo que en el Informe se incluyen medidas subjetivas relacionadas con las percepciones de la gente, pues los habitantes de la región saben lo desigual que es la sociedad y lo consideran injusto. También perciben la injusticia, no solo en la distribución del ingreso, sino también en el acceso a los servicios públicos básicos y a las garantías de sus derechos. Asimismo, la gente se siente frustrada por el tratamiento que recibe ante la justicia, en especial por la gran influencia política que tienen algunos grupos poderosos. El capítulo cierra mencionando que esas percepciones sobre la desigualdad y justicia, junto con el lugar donde las personas piensan que se encuentran sobre la distribución del ingreso, determinan sus preferencias por las políticas públicas redistributivas.

El tercer capítulo “La concentración de poder económico y político” aborda el tema de los grupos que detentan un excesivo poder y una cuarta parte de los latinoamericanos identifica a las grandes empresas como tal, pues los mercados tienden a estar dominados por un pequeño número de empresas gigantes. En ese sentido, la existencia de monopolios hace que los consumidores paguen precios más altos, permite a las empresas

operar con tecnologías ineficientes y desincentiva la innovación. El poder de monopolio y el poder político del sector empresarial son dos caras de la misma moneda porque con frecuencia las rentas que obtienen se dirigen a financiar interferencias a la política pública mediante el cabildeo (*lobbying*). La política de competencia o “antimonopolio” es la herramienta que tienen los países para contener el poder de estas empresas, pero en la mayoría es muy débil o inexistente. El poder de las grandes empresas también distorsiona la política más allá del ámbito del mercado y sus efectos en los sistemas fiscales de tributación y gasto son de particular interés en el contexto de la “trampa” en que se encuentra la región, al interferir con la recaudación de impuestos. Por último, los sindicatos también tienen el poder de distorsionar la política en el ámbito del mercado y su efecto sobre la eficiencia e igualdad es ambiguo, pues en algunos países han logrado facilitar reformas que hacen a las sociedades más igualitarias, pero en otros han contribuido a la desigualdad y al bajo crecimiento.

El cuarto capítulo “Los vínculos entre violencia, desigualdad y productividad” resalta que América Latina y El Caribe se caracteriza por ser la región más violenta del mundo medida en términos de homicidios por habitante. La desigualdad fomenta la violencia criminal, política y social, ya que la violencia afecta de manera desproporcionada a los más vulnerables, contribuyendo a perpetuar y amplificar la desigualdad en varios aspectos del desarrollo humano, incluidos los derechos, los ingresos, la salud, la educación y la representación política. La violencia afecta el crecimiento económico a través de su impacto sobre las personas, las empresas, las comunidades y las instituciones, pues en particular distorsiona la inversión privada (algunos inversionistas cambian o retiran sus proyectos) y el gasto público (altos gastos en seguridad). Por tanto, la violencia es un factor subyacente importante de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento y su erradicación requiere activar la política pública en varias áreas, aunque una necesidad primordial para su adecuado diseño es contar con más y mejores datos sobre las formas más graves de violencia que afligen a la región y su impacto en el desarrollo humano.

El último capítulo “¿Qué tan eficaces son las políticas de protección social?” destaca que los mercados laborales son altamente informales. En

ese sentido, la segmentación formal-informal de la fuerza de trabajo es resultado de una combinación de exclusiones legales y de incumplimiento por parte de las empresas y los trabajadores. La combinación de programas de seguridad social contributiva y no contributiva, junto con transiciones de los trabajadores entre la formalidad y la informalidad y, a veces, normas y condiciones para el acceso caprichosas, resulta en una menor eficacia del aseguramiento y tiene efectos indeseados sobre la desigualdad. Por tanto, la informalidad está fuertemente asociada con el empleo por cuenta propia o en empresas pequeñas de baja productividad, lo cual es un factor en la determinación de los ingresos de los trabajadores y también para el crecimiento. El capítulo cierra afirmando que la seguridad y la asistencia social (ayudas para la pobreza) son complementos y no sustitutos y que la región no debe esperar que las transferencias focalizadas por sí solas eliminen la pobreza, por lo que sugiere que un principio rector clave para la protección social debe ser la universalidad en los sistemas de seguridad social, entendida en tres dimensiones: 1) toda la población expuesta a un determinado riesgo cubierta por un mismo programa; 2) la misma fuente de financiación para cada programa; y, 3) los beneficios en especie de la misma calidad para todos.

Presentación del capítulo “El sistema de protección social y laboral en México: contribución paradójica a la lucha contra la desigualdad”

La **Sra. Cynthia Martínez** comenzó su participación indicando que el documento de trabajo sobre México tuvo un doble propósito: servir de insumo para el capítulo 5 del Informe Regional del PNUD y reflexionar sobre el estatus del sistema de protección social y laboral en el país. El horizonte

temporal del estudio fue 2018 con el fin de homologar los datos con el resto de los países de América Latina y la pregunta de investigación de que partió fue: ¿qué tan eficaces son la protección social y la regulación laboral para proteger a la población contra riesgos y reducir las desigualdades?

Para responder a esa pregunta es necesario caracterizar el sistema de protección social en México, el cual está directamente vinculado con el estatus laboral de las personas. La seguridad social contributiva atiende a personas empleadas en el sector formal y a sus beneficiarios, que representan menos del 50% de la población. Está compuesta por diferentes seguros que, si bien pueden ser de mejor calidad que los de la seguridad social no contributiva, su costo es superior a los beneficios que otorga, lo que representa un impuesto implícito al empleo. Por su parte, la seguridad social no contributiva compensa los vacíos que deja la contributiva al proteger a quienes no se encuentran en el esquema formal, lo cual constituye un subsidio a la informalidad al permitir el acceso sin realizar alguna aportación.

El estudio también analiza los programas contra la pobreza (paralelos al aseguramiento social) que pueden ser otorgados a trabajadores tanto del sector formal como del informal. Si bien 50% de la población labora en la informalidad, no significa que se encuentre en situación de pobreza, como se muestra en la tabla 1, más del 33% de la población con acceso a programas de seguridad social no contributiva no es pobre.

Para comprender las dinámicas de lo que sucede con las personas trabajadoras es necesario recalcar que el mercado laboral está segmentado en tres grandes categorías: 1) formalidad (seguridad social contributiva); 2) informalidad legal (no asalariados exentos de cotizar en la seguridad social contributiva que tampoco lo

Tabla 1: Programas de seguridad social y regulaciones laborales

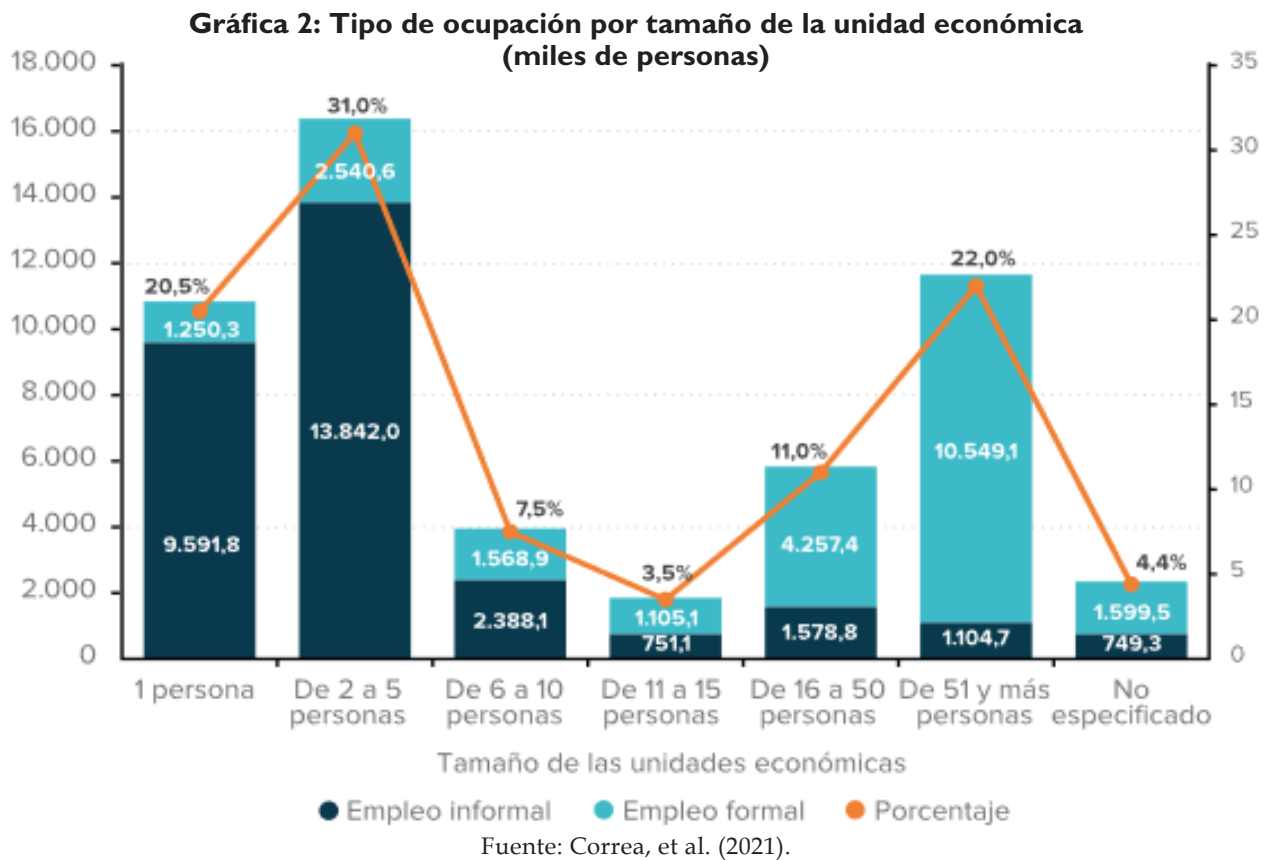
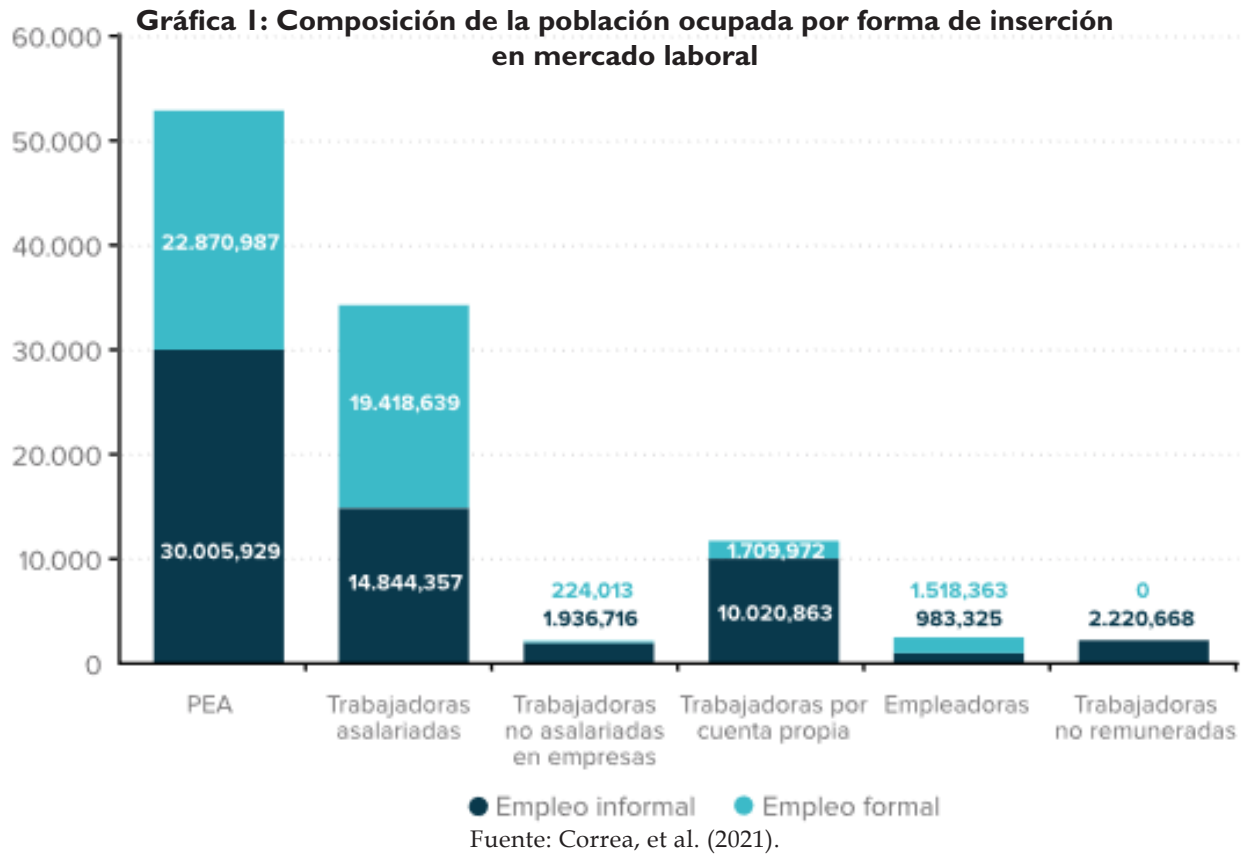
PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y REGULACIONES LABORALES

		CONTRIBUTIVOS (FORMAL)	NO CONTRIBUTIVOS (INFORMAL)
Programas contra la pobreza	No pobre	44,61%	33,11%
	Pobre	3,60%	18,69%

Fuente: Elaboración propia, a partir de Levy (2020), con datos de la ENIGH (INEGI, 2018).

- Más población en **informalidad**.
- Informalidad ≠ pobreza.
- La mayoría de las personas en **informalidad** no están en situación de **pobreza**, pero prácticamente todos los que están en pobreza también se encuentran ocupados en informalidad.

Fuente: Correa, et al. (2021).



hacen voluntariamente; por ejemplo: empresas familiares); y, 3) informalidad ilegal (deberían cotizar en la seguridad social contributiva, pero la empresa que las contrata no aporta a la seguridad social). El empleo informal es disperso entre las diferentes unidades económicas, las cuales en su mayoría son micro y pequeñas empresas, lo cual incentiva la informalidad legal y, por su tamaño, pueden pasar desapercibidas frente a la fiscalización gubernamental (véanse gráficas 1 y 2).

Existe una gran transición entre la formalidad e informalidad, en virtud de la inestabilidad en el empleo, por lo que en México es común que una persona, a lo largo de su trayectoria laboral, cambie entre trabajos formales e informales. Este tipo de transiciones varían en función del nivel de los ingresos de las personas: quienes tienen los salarios más bajos permanecen mayor tiempo en la formalidad, lo que repercute en que tengan un acceso limitado a la seguridad social como lo muestra la tabla 2.

Tabla 2: Matriz de transición entre estatus laborales (2018-2019)
Situación en t+1

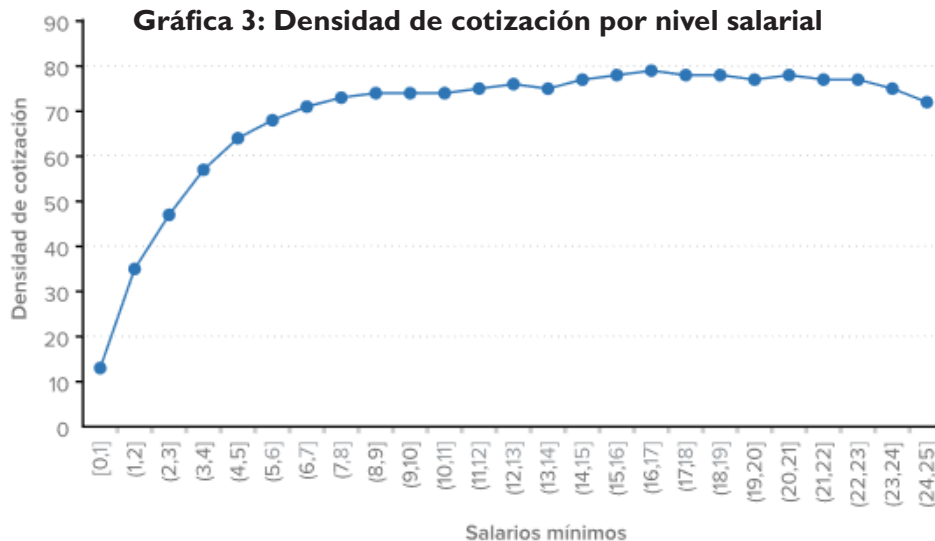
		Formalidad	Informalidad	Desocupación	PNEA
Situación en t	Formalidad	73,80%	15,44%	1,66%	9,11%
	Informalidad	14,54%	64,02%	1,96%	19,49%
	Desocupación	22,80%	31,95%	15,54%	29,71%
	PNEA	6,65%	15,84%	1,63%	75,88%

Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE (INEGI, 2020).

Fuente: Correa, et al. (2021).

Al ser quienes pasan la mayor parte en la informalidad, las personas con salarios más bajos son también quienes no logran acumular el tiempo suficiente para beneficiarse de la seguridad social contributiva al final de su vida laboral. De entrada, se estima que más de la mitad de los trabajadores que cotizan en el sistema contributivo no obtendrán una pensión ni servicios

médicos al jubilarse debido a que difícilmente alcanzarán las semanas necesarias de cotización que con la Ley de 1997 deben ser 750. La proporción es mayor en las personas de bajos ingresos como se aprecia en la gráfica 3: quienes ganan más de 10 salarios mínimos tienen una densidad de cotización del doble a comparación de quienes ganan entre 1 y 2.

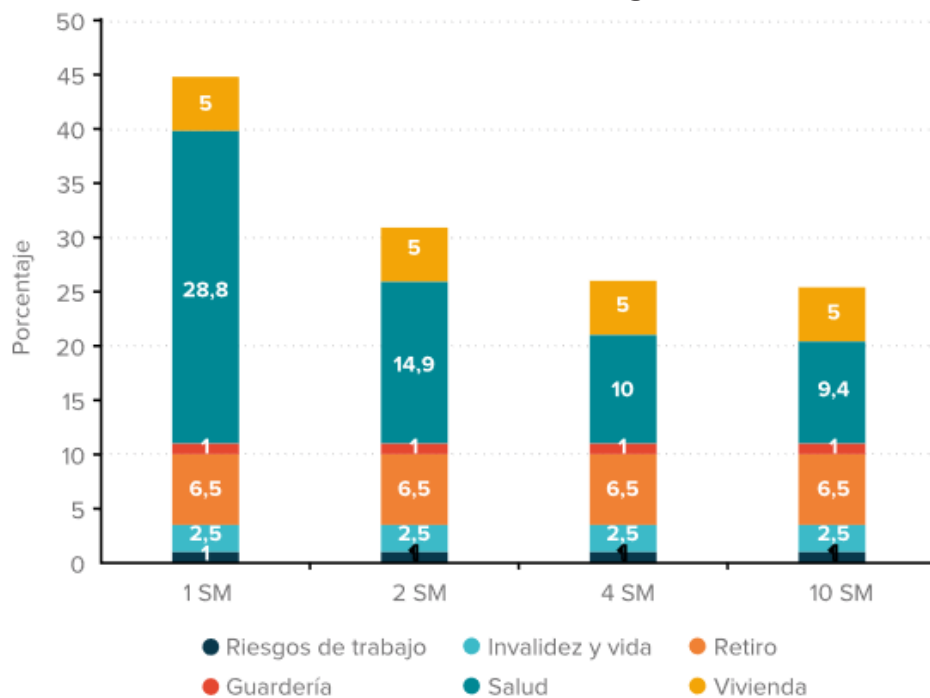


Fuente: Correa, et al. (2021).

A excepción del seguro de salud, las cuotas que debe pagar el trabajador son las mismas independientemente del nivel salarial. En el caso del seguro de salud, los trabajadores de menores salarios pagan más, en términos proporcionales,

lo cual es un patrón altamente regresivo. Por ejemplo, una persona con un salario mínimo paga, en términos proporcionales, el doble que una persona con ingresos laborales mayores a cuatro salarios mínimos, tal y como lo ilustra la gráfica 4.

Gráfica 4: Costos en la nómina derivados de la seguridad social contributiva



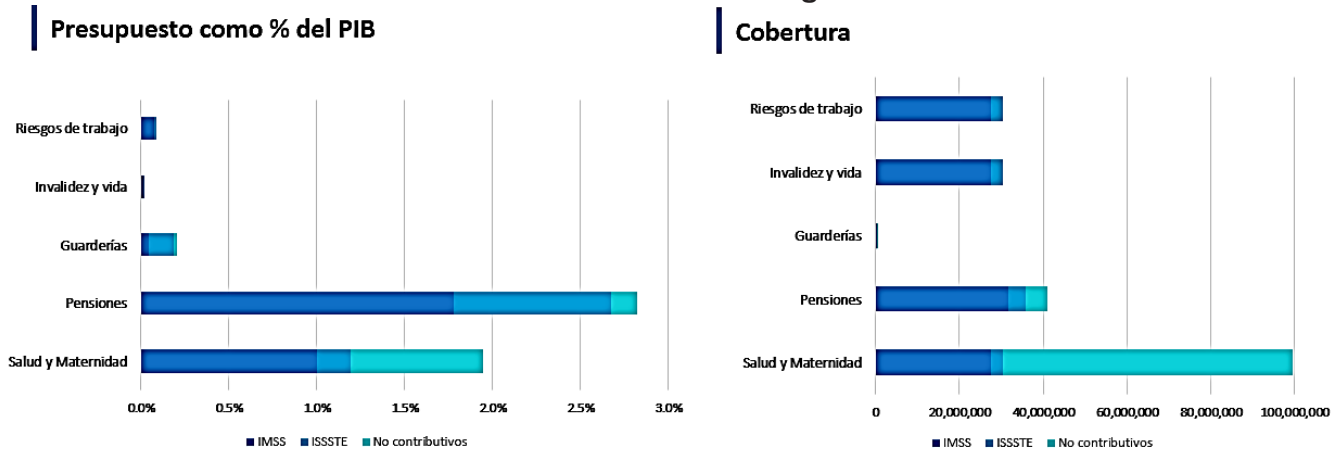
Fuente: Correa, et al. (2021).

Paradójicamente, las gráficas y tablas presentadas reflejan que, en la lucha contra la desigualdad, el sistema de protección social y laboral en lugar de disminuirla la está exacerbando. Al analizar el gasto destinado a los diferentes sistemas de seguridad social respecto a la cobertura (véase gráfica 5). El gasto mayor de la seguridad social contributiva se destina a las pensiones, pero son pocas las personas que lograrán acceso a una pensión, siendo quienes lo consiguen los trabajadores con mejores salarios. Quienes no acceden a ese beneficio cuentan con los programas de seguridad social no contributiva, los cuales resultan insuficientes: tan solo el gasto *per cápita* destinado a éstos representa una décima parte del gasto en la seguridad contributiva y son, además, los de menor calidad.

Por último, destacó que las principales conclusiones de este documento de trabajo fueron: 1) existen impactos negativos en la productividad por una legislación laboral que incentiva la existencia de unidades económicas muy pequeñas

que se sostienen principalmente por la informalidad, ya sea legal o ilegal; 2) la combinación de la seguridad social contributiva y la no contributiva representa un impuesto a la formalidad y un subsidio a la informalidad lo que, aunado a los incentivos de la legislación laboral, tiene impactos negativos en la productividad; 3) la configuración actual de la seguridad social, que distingue entre empleo formal e informal, no es funcional en la realidad mexicana, pues no brinda protección efectiva contra riesgos y exagera las desigualdades al tener un efecto altamente regresivo, considerando que las personas que ganan menos están subsidiando a las que ganan más; y, 4) es necesario transitar a sistemas de protección social y laboral más incluyentes y efectivos, que aumenten los derechos sociales de las personas y que incrementen la productividad. Una forma de hacerlo es pensando en la universalidad del sistema de protección social que sea incluyente, fiscalmente sostenible y que fomente el crecimiento económico.

Gráfica 5: Efectos en la desigualdad



SSC = Seguridad social contributiva

SSNC = Seguridad social no contributiva

- **Pensiones** captan más del 60% del gasto en la SSC.
- **Gasto en SSC** (4.02% del PIB) > **Gasto en SSNC** (1.27% del PIB).
- **Gasto per cápita en SSNC** representa una décima parte del gasto en SSC.
- La SSNC tiene **mayor cobertura**, pero **menor calidad**.

Fuente: Correa, et al. (2021).

Comentarios de la Dirección General Estratégica del IBD

El Dr. Jesuswaldo Martínez resaltó que los dos informes presentados ofrecen un amplio panorama de la protección social y del trabajo, además de que describen con precisión los componentes del sistema de seguridad social, a través del análisis de las prestaciones sociales. Brindan también un diagnóstico de la situación del mercado de trabajo y de la protección social, tomando en cuenta la crisis provocada por la pandemia de COVID-19. Asimismo, sistematizan información compleja y

facilitan la comprensión de rezagos estructurales que requieren de la intervención del Estado para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030. Por último, invitan al lector a la reflexión sobre las políticas públicas y las decisiones legislativas que convendría implementar para subsanar las deficiencias institucionales.

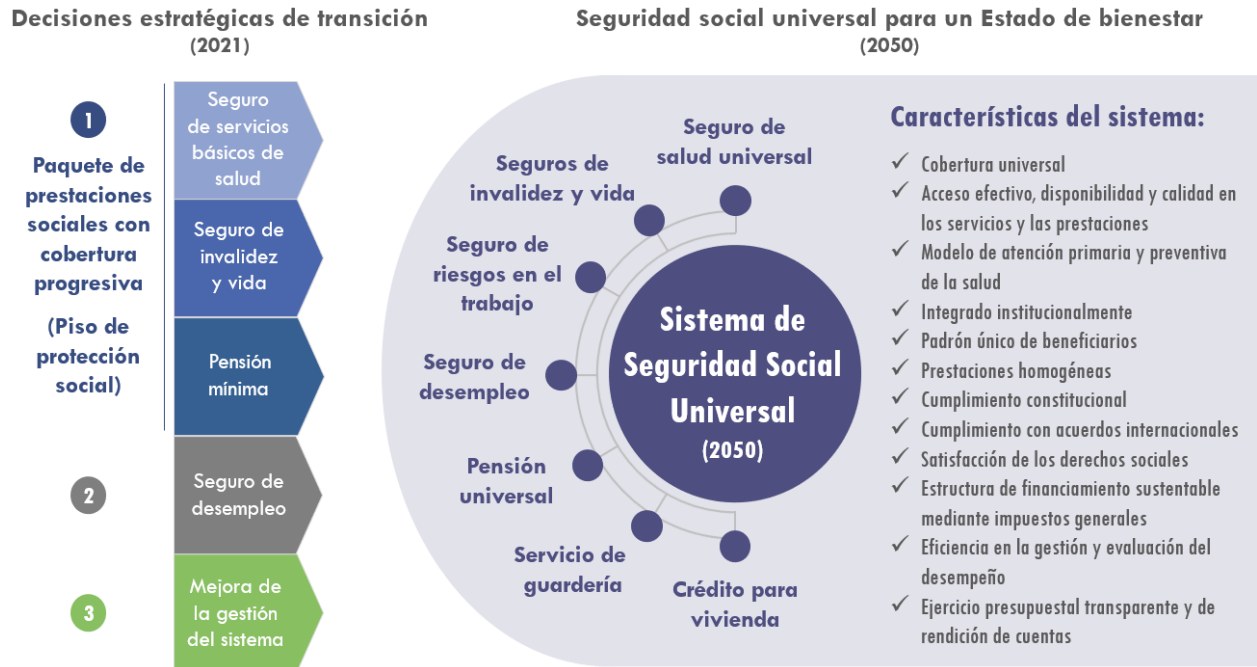
Después, planteó una serie de propuestas estratégicas de políticas públicas para mejorar el empleo y la seguridad social, pues se trata de una línea de investigación seguida por el IBD desde hace algunos años (véase esquema 2). En

Esquema 2: Propuestas estratégicas



Fuente: Martínez (2021).

Esquema 3: Propuestas para la universalización de la seguridad social.



Fuente: Martínez (2021).

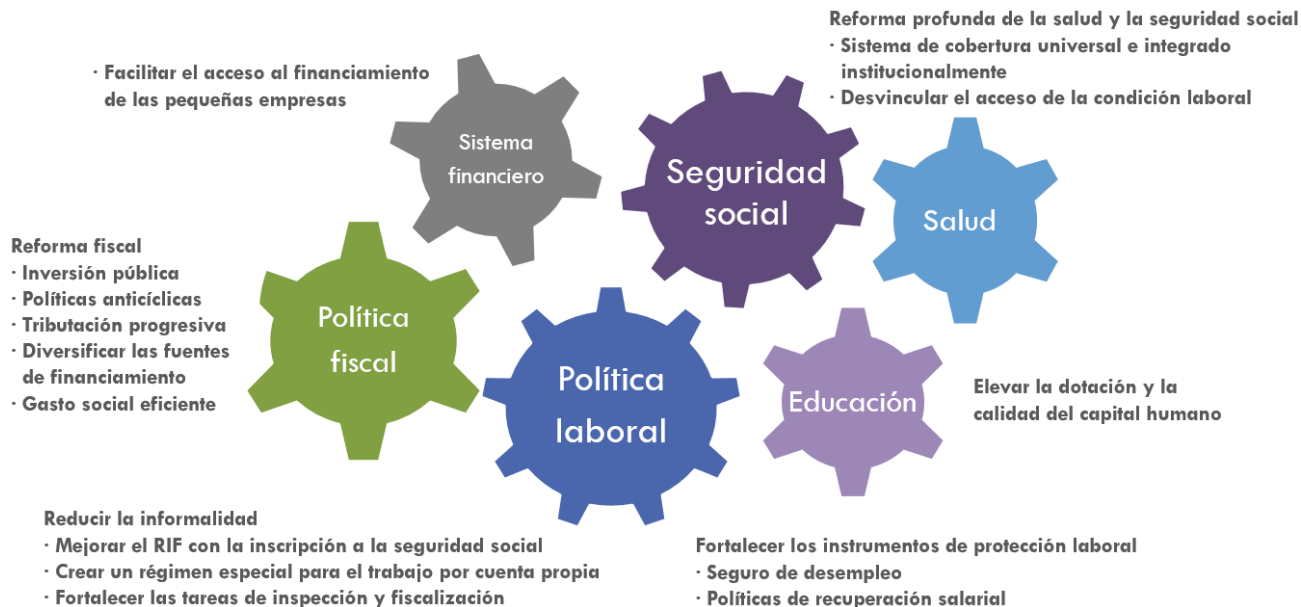
particular se refirió a tres temas: 1) la necesidad de crear un régimen de acceso a los trabajadores por cuenta propia que constituyen uno de los principales componentes de la informalidad laboral; 2) la instrumentación de un seguro de desempleo contributivo de adhesión obligatoria, puesto que existen experiencias internacionales que demuestran su utilidad para proteger a quienes son expulsados del mercado de trabajo en momentos de crisis y evitan su tránsito a la informalidad; y, 3) la necesidad de construir un sistema de seguridad social universal que sea parte de un Estado de bienestar que brinde acceso efectivo, disponibilidad y calidad en los servicios, que se base en un modelo de atención primaria y preventiva a la salud, que sea integrado institucionalmente y asegure el acceso sin importar la condición laboral (véase esquema 3).

Las medidas planteadas en el esquema 3 ponen de manifiesto que la universalización de la seguridad social es un esfuerzo de largo aliento que solo se puede construir en el largo plazo con decisiones de política pública y legislativas que estén orientadas en el corto plazo a construir una

serie de etapas de transición, como, por ejemplo, la construcción de un piso de protección social. Posteriormente, enfatizó que la condición más importante para alcanzar un modelo como el propuesto es la articulación de las políticas públicas y distintas reformas que deberían instrumentarse desde el Poder Legislativo para sentar las bases para su establecimiento (véase esquema 4). En efecto, se trata de instrumentar decisiones importantes en la seguridad social, en la salud y en la educación, pero también en la política laboral y en el sistema financiero para acercar recursos financieros a todas aquellas pequeñas empresas que no tiene garantía de acceso al sistema financiero formal.

Finalmente, Martínez mencionó que, tal y como se presentó en los informes del PNUD, la reforma más importante para lograr esa articulación de reformas es una reforma fiscal que garantice recursos suficientes para el financiamiento de esas medidas, que instrumente políticas anti-cíclicas para poder reaccionar adecuadamente frente a una crisis y diversifique las fuentes de financiamiento, el gasto social eficiente, etcétera.

Esquema 4: Articulación de reformas y políticas públicas



Fuente: Martínez (2021).

Clausura

La **Sen. Claudia Ruiz Massieu** fue la encargada de clausurar el evento en representación del Sen. Miguel Ángel Osorio Chong, presidente del IBD. Comenzó su intervención expresando su beneplácito por el hecho de que el PNUD acompañe y colabore con el Senado de la República en la tarea de allegarse con mejor información para la toma de decisiones legislativas. Destacó que los informes presentados son un conjunto de evidencia de gran relevancia para conocer los principales problemas públicos que experimentan México y América Latina en materia de desigualdad y bajo crecimiento económico.

Las conclusiones del informe en torno a la desigualdad y el bajo crecimiento económico obligan al Estado mexicano a promover el desarrollo de políticas públicas que atiendan esos retos con una visión integral, pues no es un tema de salud o educación, sino que están involucradas áreas tan diversas como la protección social, el empleo, las inversiones y los asentamientos humanos. Para el Congreso de la Unión estos informes ofrecen una serie de directrices para realizar de mejor manera la tarea de la planeación y priorización del trabajo legislativo, pues su rol en la promoción del desarrollo sosteni-

nible es clave para generar las condiciones que permitan el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas focalizadas para reducir las desigualdades e incentivar el crecimiento económico. Al respecto, el Informe Regional del PNUD destaca que existe un clamor social para que desde el poder público se emprendan acciones concretas para mejorar la calidad de vida de las personas y para proteger a los sectores más vulnerables.

Posteriormente refirió que no deja de llamar la atención que en América Latina la gente coincide en que los hogares del 20% más pobre de la población deberían ser receptores de apoyos gubernamentales, por lo que se requiere generar leyes que permitan identificar mejor a la población vulnerable, a fin de favorecer una focalización más adecuada de los recursos públicos. Y es precisamente gracias a informes como los presentados por el PNUD que es posible identificar las tareas pendientes del Poder Legislativo federal: desde reformas para incrementar la productividad hasta modificaciones legislativas en materia de justicia.

Finalmente, mencionó que los datos que se muestran sobre el caso de México son una referencia obligada para que el Congreso de la Unión pueda dar seguimiento puntual a temas clave como

la cobertura de los instrumentos de protección social. Por tanto, los informes presentados son herramientas para realizar una tarea de planeación y priorización legislativa más efectiva.

Referencias

- Correa, Alejandra; García, Maite; Martínez, Alejandra, Martínez, Cynthia; y, Sulmont Annabelle (2021). El sistema de protección social y laboral en México. Contribución paradójica a la lucha contra la desigualdad. *PNUD Latinoamérica, Working Paper Series, No. 23*. Disponible en: <https://bit.ly/3s5QX3f>
- Martínez, Jesuswaldo (2021). Comentarios a la Presentación del Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 “Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe” y al documento de trabajo “El sistema de protección social y laboral en México: contribución paradójica a la lucha contra la desigualdad”.
- PNUD (2021). Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 “Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe”. Disponible en: <https://bit.ly/2W3IOBW>

APORTES *al debate parlamentario* son documentos de memoria que sintetizan las principales contribuciones y posiciones presentadas por los participantes de los foros o seminarios convocados por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) o que integran análisis y recursos bibliográficos para facilitar la deliberación legislativa.

Este número estuvo a cargo de Ernesto David Orozco Rivera del área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este documento:

Orozco Rivera, E. (2021), *Presentación de Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, Aportes al debate parlamentario No. 19, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.



Dirección General
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.